



TITLE:

大学改革における評価の機能と役割

AUTHOR(S):

羽田, 貴史

CITATION:

羽田, 貴史. 大学改革における評価の機能と役割. 京都大学高等教育研究
2006, 12: 117-128

ISSUE DATE:

2006-12-01

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/54174>

RIGHT:

招 待 論 文

大学改革における評価の機能と役割

羽 田 貴 史

(広島大学高等教育研究開発センター)

The Function and Role of Evaluation in University Reform

Takashi Hata

(Research Institute for Higher Education, Hiroshima University)

Summary

The purpose of this paper is to clarify a total evaluation scheme around higher education institutions including policy evaluation systems under the Government Policy Evaluations Act (GPEA) enacted in April 2002. The evaluation scheme for higher education in Japan is composed of university self-study, accreditation for higher education institutions, accreditation for professional graduate schools, performance assessment for national university corporation and policy evaluation that deal with all policies and projects implemented by governmental agencies. This framework is very complicated and quite fluid.

Furthermore this paper shows a plan for improving the policy evaluation process that has been conducted by the Government from 2003. The evaluation system will be connected with the budgeting process from fiscal year 2010, as a part of national administrative reforms based on New Public Management directives in this plan.

Policy evaluation includes a function to measure and analyze the effects of policies and objectively assess them so as to provide useful information for more precise planning and implementation of policies. Problems that arise in evaluation for higher education under the plan will be varied and complex. This paper reviews their impact on higher education.

This paper also analyzes the impact of the Japanese accreditation system (ninsho-hyoka) established in 2004, and highlights some problems where it should be improved.

1. 評価をめぐる状況と課題

90年代以降、わが国の高等教育制度には、評価及び評価統制機能を持つ制度が導入され、新たなガバナンスとマネジメントの手法として機能しつつある。各種制度の導入が繰り返される中で、評価制度は重層的な構造をとるようになった¹⁾。こうした重層的な評価制度の出現は、新自由主義による政府公共部門の再編成、福祉国家再編成の特徴でもある。評価制度は大学世界だけから発生しているのではない。従って、評価制度の機能・役割を占うには、個別の制度に着目するだけでは不十分であり、制度相互の関係や葛藤も含めて考察する必要がある。その時、直面するのは、大学の評価に関する多様なルーツと機能上の差異である(羽田 2004、2006)。高等教育研究の課題のひとつは、各種の評価制度の機能・役割を分析し、その影響を考察し、あるべき姿を構想することである。

EAIR (European Association), INQAAHE の副議長など評価に関する研究と実務の両面で重要な役割を果たしてきた Harvey も、アクレディテーション、オーデット、アセスメントなど外部評価のさまざまなパターンを検討し、質の評価 (quality evaluation) は、多くの国で改善とアカウンタビリティのために導入されるが、第1フェーズでは法令遵守とアカウンタビリティが主な目的で改善は2の次となり、システムが稼動して第2フェーズに入ると改善が重視されるようになる」と述べている (Harvey 2004、p.152)。評価制度の導入は、葛藤を含みつつ段階を経ながら実体化することが示唆されており、今後、日本の多元重層的な評価制度も相互に影響を与えつつ収斂していくことが予測される。

ところで、多元重層的な評価制度のうちで、もっとも包括的に影響力を持つ位置にあるのは、政策評価及び独立行政法人評価である。政策評価は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年6月19日、法81号）及び「政策評価に関する基本方針」（2001年12月28日閣議決定）に基づき、各省庁が政策評価に関する基本計画を定め、実績評価（事後評価）による政策・施策の見直し、事業評価（事前評価）による政策決定を義務づけた。

文部科学省は、これに沿って「文部科学省政策評価基本計画（平成14～16年度）」（2002年3月28日文部科学大臣裁定）を決定し、計画期間、基本方針、評価の観点に関する事項、政策の効果に関する事項、事前評価・事後評価の実施に関する事項、政策評価の結果の政策への反映事項、政策評価の実施体制などを定めた。また、「文部科学省の使命と政策目標」を定めて、「政策」―「施策」―「事務事業」の体系化を行った。その後、2005年3月25日に見直しを行い、現在、2005～2007年度を対象にした政策評価基本計画が実行されている。

この枠組みのもとでは、大学の教育研究活動の多くは、「政策目標」（「3 個性が輝く高等教育の推進と私学の振興」）―「施策目標」（「3-1 大学などにおける教育研究機能の充実」など4項目）―「達成目標」（「3-1-1 FD、厳格な成績評価（GPA）等の教育内容・方法の改善などに取り組む大学を増加させる」など22項目）の体系に組み込まれて評価の対象となる。重要なことは、政策評価において国立大学法人制度は達成目標3-1-10、認証評価制度は施策目標3-1-9の達成手段として位置づけられ、政策評価の対象となっていることである。認証評価制度そのものが大学に関する最終判定者ではないのである。

また、各省庁の評価結果に対して、評価専担組織である総務省政策評価・独立行政法人評価委員会は総合的な評価を行い、各事業年度の業務実績評価に対する意見を述べ、中期目標期間終了時の評価に基づいて、事務・事業の改廃に関する勧告も行える。文部科学省の政策評価もこのスキームに含まれ、かつ、国立大学法人法及び独立行政法人通則法に基づいて、同評価委員会は国立大学法人を評価対象とする。現に、2004年度の国立大学法人の業務実績評価についても、2005年11月14日付で意見を示し、2005年度の評価実施要領に反映した。国立大学法人の教育研究事項は、中期目標期間終了時点で大学評価・学位授与機構の評価に基づいて行うとされているが、すでに年度評価の段階でも「特色ある取り組みの外形的・客観的な進捗状況」が評価対象となっており、部分的ではあるが大学の教育研究活動も独立行政法人評価のスキームに含まれている。つまり、国立大学の恒常的な教育研究活動は、認証評価、国立大学法人評価及び政策評価の3つの枠組みで評価されることになり、それぞれの範囲はまだ曖昧である。

2. 評価機能の秩序化

国立大学法人の年度評価と認証評価制度が稼動し始める以前に先行して創設された評価制度内部では、すでに秩序化の動きがあり、それは、政策の体系化と予算への連動という方向をとり、すでに複数のアクターで試みがある（田中 2005）。

(1) 財務省による予算執行評価

2003年4月から財務省は予算執行評価を開始し（財務省主計局「予算執行評価会議の発足について」2002年4月1日）、予算配分に影響を与えてきた。

たとえば、2004年度の予算執行調査では、科学研究費補助金について複数課題の受給状況及びエフォート（時間）配分管理の必要性を指摘し、実行されたほか、国立大学の大規模医療機械等整備に関し、予算措置額と契約額の差からコスト削減が可能と指摘し、特別教育研究経費における設備整備単価5.1%切り下げが実行（主計局『予算執行調査の反映状況』2004年12月）された。

また、2005年度の予算執行調査では、大学改革支援プログラムについて、大学における事業定着の取り組みのため、財源措置を37.3%の大学が未定としていることを問題とし、財政支援終了後の事業継続性について申請段階の審査項目とすること、申請段階で各大学で定量的な成果目標を設定することなどを指摘し、2006年度には補助事業に占める設備備品費の上限引き下げ、大学の自主財源充当努力の促進などとして反映している（主計局『予算執行調査の反映状況』2005年12月）。2006年度には私立大学等経常費補助について、評価の結果、定員割れ私大への補助金減額、経営改善大学へのメリット付与が改善課題とされている（財務省『予算執行調査（平成18年度）』2006年10月2日）。評価

に基づく予算配分はすでに稼動しているのである。

(2)政策評価の見直しと予算編成への連携

評価と予算との連携を促進しているのは、中央省庁改革によって形成され、従来の縦割り行政を修正した統治機構である。経済財政諮問会議（内閣府、2001年1月設置）の創設は、財政と経済政策との関係を強め、従来財務省が独占してきた予算編成にも縛りをかけた。以前は、財務省の財政制度審議会において毎年度6月に予算編成の基本的考え方が論議され、8月の閣議で概算要求の基本方針が決定され、財務省によって予算編成が行われていた。経済財政諮問会議が発足すると、経済政策と財政運営との一体性が強化され、毎年度6月に「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」が審議されるとともに、閣議決定以前に数回にわたって予算編成方針を議論するようになっていく。

また、独立行政法人制度の成立（2001年4月）、国立大学法人制度の発足（2004年4月1日）は、省庁から事業部門を切り離し、その活動全体を独立させ、目標・計画・評価・予算というマネジメントサイクルの導入条件を整備した。行政改革は国立大学の法人化を可能にし、国立大学の法人化が行政改革を次のステップに進めることを可能にしたのである。

このスキームのなかで、実施3年後（2005年4月）における政策評価の見直しは、重要な意味を持った。政策評価実施1年後、平成15年第1回経済財政諮問会議（2003年1月20日）において、有識者議員吉川洋からNPMの考え方にたった予算制度・行政システム・公務員制度等を含む「新財政システム」への移行が提言された。次いで第5回経済財政諮問会議（3月10日）では、片山総務大臣から評価が重要で、会計検査院・財務省・総務省の総合的な仕組みが必要と発言があり、本間議員が引き取り、6月までに集中的審議することになった。

これを受けて、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（6月27日閣議決定）では、政策目標一目標達成のための予算の効率的活用—達成状況の評価という予算編成プロセスの確立をめざし、「モデル事業」及び「政策群」を試行的に導入することになった。「モデル事業」とは、各省庁の所管する政策のうちアウトカム目標を設定し、事後評価によって予算査定に反映させるものであり、「政策群」とは、規制改革と予算措置を組み合わせ、府省横断的に政策を設定することで効果・効率を高めようとするもので、実効性を評価し、政策に反映させようというものである。そしてモデル事業の結果を全面的な予算編成プロセスの改革に反映させることが課題となった（第18回経済財政諮問会議、2003年7月31日「平成16年度予算における新たな予算手法の導入について」）。

一方、政策評価・独立行政法人評価委員会・政策評価分科会による政策評価の見直しは、「政策評価制度に関する見直しの論点整理」（2004年12月21日）として整理され、評価結果の反映策として、「今後、予算編成作業の過程において政策評価の結果をそのままの形で活用できるように、評価の精度や客観性を向上させるなど評価の質の向上に取り組んでいくこと」などが論点として挙げられた²⁾。評価の質の向上とは、達成目標の数値化、客観的定量的な評価指標であり、これらの方向は、閣議決定「今後の行政改革の方針について」（2004年12月24日）に盛り込まれた。

また、政府は「政策評価に関する基本方針」（2001年12月閣議決定）を改定し（2004年12月16日）、「重要政策に関する政策評価の徹底」「政策評価と予算・決算との連動」「評価の客観性の担保」「国民の説明責任の徹底」を重点とするとともに、「政策評価の実施に関するガイドライン」（2005年12月16日、政策評価各府省連絡会議了承）を制定した。

2005年3月10日の経済財政諮問会議では、政策評価の見直しに関し、有識者議員から「成果主義予算」についてデザインが出されるなど議論が行われ、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（2005年6月21日閣議決定）は、政策の体系化と評価とのリンク、成果主義型予算編成への移行を明確にした。

以上、政策の体系化とともに、2007年度予算編成にモデル事業にもとづく編成方法の見直し、予算書・決算書改革による実務的検証を行い、2008年度予算編成に完全実施し、同年度の決算を経て、2010年度予算編成で成果主義型予算への完全移行というロードマップが示されている（総務省『麻生議員提出資料（政策評価の充実について）』2005年3月10日）。奇しくも2010年度は国立大学法人にとって、次期中期目標期間の開始年度であり、国立大学法人における第2期中期目標期間の運営は、NPMの全面的な展開にさらされることになる。

このような評価の秩序化によって、大学は、組織・機関単位で業務を行い、評価を受け、予算配分が行われると同

時に、事業の実施組織として事業単位での評価と予算配分が行われる対象ともなっている。評価と予算の連携は、小泉内閣のリーダーシップに多分に牽引されたものであり、安倍内閣の発足（2006年9月26日）によって多少の影響が生じるであろうが、業績評価と予算編成との連携は、クリントン政権による GPRA（Government Performance and Results Act, 1993）など NPM の特質であり（総務省行政評価局政策評価官室 2001、2002、2003、2004）、多少の振幅はあっても、その実質化が進行すると思われる。

3. 認証評価制度の機能と制度設計

このようにガバナンスに評価が浸透しつつある状況で、認証評価を質保証と改善のボランタリーな制度としてのみ把握するのはナイーブすぎる。認証評価は、国立大学法人評価の中期目標計画期間終了時の評価にも参照されることがとされ（「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」2004年3月31日閣議決定）、業績評価的性格を負われ、ガバナンスの一部でもある。私見では、認証評価制度の機能・役割には次の4つが想定される。

第1には、情報提供機能であり、教員組織・カリキュラムなど教育の質や財務・運営に関する状況を、基準にもとづいて点検・評価し、公表することで、学生の選択行動に影響を与え、市場メカニズムを通じて質の維持・改善・保証機能を果たすことである。

第2には、直接的な質保証機能である。構造改革特区による規制緩和による株式会社立大学院の設置認可など、従来の政府による質保証ではカバーしきれない高等教育機関が出現している。かつては設置認可後に大学設置基準の規定から逸脱しても是正する手段に乏しかったが、2002年の学校教育法改正により、法令違反による公私立大学への学校閉鎖（学校教育法第13条）、公立大学への変更命令（同第14条）に加えて、公私立大学への文部科学大臣の勧告（同第15条）が制度化され、認証評価には、事後評価を通じて規制緩和に伴う質の低下をチェックする機能が期待されることになった。

第3には、制度創設機能である。ヨーロッパにおけるア krediteーションの導入が、学士課程教育の制度化の手段であるように、認証評価は新たな制度の創設を推進する機能がある。たとえば、法科大学院の認証評価は、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」（2002年法律第139号）によって、法科大学院に適格認定を与え、司法試験予備試験免除の資格を学生に付与することとし、養成機関・専門職資格の連動を図るもので、司法試験制度改革とあいまって、職業資格に直結した大学院の制度化の機能を持つ。

第4には、改善機能であり、機関レベルの PDCA サイクルにおいて、外部評価による助言を含み有益な評価情報を提供することで、各級の管理運営者、教職員個人、政府の改善努力を促進する役割を持つ。先駆けて認証評価を受審した大学のうちには、青森公立大学、はこだて未来大学などここ10年間に新設された大学も含まれ、こうした大学は、認証評価を契機にした大学の見直し、組織改組のドライビング・フォースとしての位置づけを与えている。

2005年度には3つの認証評価機関の評価結果が出され、短大・高等専門学校も含めた認証評価制度は稼働し始めた（表1）。しかし業績評価としての位置づけが強まり、さらに予算配分とも関連付けられれば、プロセス評価としての本来の機能とジレンマが生じかねない。この制度が、質保証と改善という機能を果たしうるのか、あるいは Harvey が指摘するように、政府に対するアカウンタビリティや高等教育の統制の手段としての役割を果たすのかは、日本の高等教育にとって最重要課題のひとつである。広島大学高等教育研究開発センターの COE プログラム組織班は、2005年から2006年にかけ、訪問調査や基準の検討などを行った³⁾。中間的ではあるがその調査結果を概略する。

(1) 設置形態別の認証評価機関と共通する「大学像」

国立・私立という設置形態ごとに、しかも私立大学の連合体に対応して認証評価機関が設置された認証評価制度は、際立った日本の特徴である。しかし、こうした差にもかかわらず、機関別認証評価機関である独立行政法人大学評価・学位授与機構（NIAD）、財団法人大学基準協会（JUAA）、財団法人日本高等教育評価機構（JIHEE）及び財団法人短期大学基準協会（JACA）の認証評価基準は、目的・方針・実施体制・実施手続・評価項目には共通性が多く（表2、3）、共通する大学像が明確に成立している。それは、教育と研究を行う高等教育機関としての大学・短大像である。このことは、学校教育法第69条の4②および文部省令第7号（2004年3月12日）によって、大学評価基準の細目が定められ、大学設置基準への適合が求められている以上当然ではあるが、大学像の根幹として確認しておくべき

表1 機関別認証評価実施状況

(大 学)		受審校数	NIAD (04.1.14)			JUAA (04.8.31)			JIHEE (05.7.12)			
			2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	
国立大学		87	10	—	2	7	0	1	0	—	0	0
公立大学		73	16	—	2	3	6	5	3	—	0	0
私立大学	日本私立大学連盟	124	18	—	0	0	12	6	16	—	0	16
	556 日本私立大学協会	360	29	—	0	0	15	10	22	—	4	
	それ以外	72	4	—	0	0	2	2	5	—	0	
		716	77	—	4	10	35	24	47	—	4	16

（機関数は『平成17年度 全国大学一覧』『平成17年度全国短期大学高等専門学校一覧』）

(短期大学)	受審校数	NIAD (05.1.14)		JACA (05.1.14)		(高等専門学校)	受審校数	NIAD (05.7.12)	
		2005	2006	2005	2006			2005	2006
国立	10	0		0		国立	55	17	
公立	42	1		0		公立	5		
私立	384	0		29		私立	3	1	
日本私立短期大学協会	436	0		1			63	18	18
それ以外	52	1							
	488	31	1	30					

JACA 加盟機関は374（内、日本私立短大協会へ非加盟は3）、日本私立短期大学協会加盟機関中 JACA 非加盟は12

《訪問調査機関一覧》

大学評価・学位授与機構関係

・北海道大学 ・公立はこだて未来大学 ・秋田大学 ・豊橋技術科学大学 ・長岡技術科学大学 ・九州工業大学 ・大分大学 ・大分看護大学

大学基準協会関係

・青森公立大学 ・奥羽大学 ・名古屋学院大学 ・広島女学院大学 ・広島修道大学 ・熊本学園大学 ・宮城教育大学

日本高等教育評価機構関係

・日本高等教育評価機構 ・文化女子大学

法科大学院関係

・日弁連法務研究財団 ・法科大学院協会 ・大宮法科大学院

JABEE 関係

・日本技術者教育機構 ・工学院大学 ・広島大学工学部 ・金沢大学工学部 ・金沢工業大学 ・武蔵工業大学都市基盤工学科

であろう。

NIAD の基準では、大学・短大の評価項目・観点は類似しており、大学院・専門職大学院設置有無にかかわる研究指導教員・補助教員の有無、学位論文の審査以外はほとんど同じである。選択的項目の研究活動、正課外学生への教育サービス、学生の自主学習への配慮など共通項が多い。教員についても、教育内容が研究活動の成果を反映し、教育上の指導能力を重視している点など基本的に同一である。

NIAD の基準で大きな差があるのは、短大と高専であり、高専の評価項目・観点には、教育内容に「研究活動の成果を反映すること」がない。ただし専攻科においては、「専攻科で修学するにふさわしい研究指導」が視点としてあるほか、「研究活動」の項目に大学・短大と同一の視点があり、高専教員としても研究能力が必要とされている。

JUAA の「学士課程基準」と「短期大学基準（案）」は、ほぼ同一の評価項目を採用しており、教育と研究をあわせ行うものとして両者は位置づけられている。JACA の基準も同様である。

(2)機関レベルの点検評価サイクルの確立

いずれの認証評価基準においても特徴的なのは、教育の質向上・改善と管理運営の点検・評価の両面において、点検・評価・改善が採用され、特に NIAD、JUAA では重視されており、全体の項目数の13～20%を占める。認証評価の

表2 大学認証評価機関一覧

	NIAD	JUAA	JIHEE
目的	1. 教育研究水準の維持及び向上 2. 個性的で多様な発展に資すること 3. 大学評価基準にもとづく定期的な評価により教育研究活動等の質を保证 4. 評価結果のフィードバックによる各研究大学の教育研究活動等の改善 5. 教育研究活動等の状況を明らかにして社会に示し、公共的機関としての大学への黒人の理解と支持	1. 正会員としての適格性を備えていることをもって社会に対する質の保証 2. 大学全体の改善の継続的フォロー	1. 教育研究活動の質の保証 2. 評価結果の活用を通じた各大学の教育研究活動等の改革・改善 3. 教育研究活動等の状況を社会に公表し、各大学が社会の支持を得ることの支援 4. 特性に配慮した評価で大学の自主性・自律性を保証し、自立的な発展の支援・促進
方針	1. 評価基準にもとづく評価 2. 教育活動を中心とした評価 3. 各大学の有する目的をふまえた評価 4. 大学の自己評価に基づく2段階評価 5. ピア・レビューを中心とした評価 6. 評価結果の公表	1. 会員制と連動する評価 2. 理念・目的・教育目標にもとづく達成度評価（4段階）と教育・研究活動の充実についての水準評価（4段階） 3. 専門分野別評価と総合的評価 4. 改善状況についての中間評価 5. ピア・レビューの重視	1. 評価基準による評価 2. 教育活動の状況を中心とした評価 3. 大学の特性・特徴に配慮した評価 4. 各大学の改革・改善に資する評価 5. 自己評価報告書による評価 6. ピア・レビューを中心とした評価 7. 定性的評価を重視した評価 8. コミュニケーションを重視した評価 9. 透明性が高く信頼される評価システム
対象	・すべての国公立大学が利用 ・教育活動が主で、研究活動、正規課程外の学生に対する教育サービスも対象	・国公立大学で大学基準協会の会員校	・会員となった私立大学
実施体制	大学機関別認証評価委員会（大学の学長及び教員並びに社会、経済、文化その他の分野に関する学識経験のある者30人以上、国立大学4、公立大学2、私立大学7、放送大学1、国立高専1、高等学校1、NIAD2、研究機関1、民間企業2、マスコミ1） 評価部会（評価の対象大学の状況調査） ・評価運営規則11条3項 ・専門委員（各分野の専門家、大学の教育研究・運営の経験と識見、教育学術に関する広い識見、大学評価の経験と専門的知識） 推薦母体： (1)大学関係団体（国立大学協会、公立大学協会、日本私立大学団体連合会） (2)学協会（日本学術会議登録団体、大学共同利用機関協議会、国立大学附置研究所・センター長会議、その他の関係団体） (3)経済団体等（経団連、経済同友会、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会、日本公認会計士協会） 専門部会（特定の専門事項の調査） 運営小委員会	判定委員会（正会員大学推薦候補者から評議員が選出16名、理事会指名4名、理事会指名による外部有識者4名） 全学審査分科会（教育研究上の組織、教員組織、施設・設備、管理運営等を大学の理念・目的に照らして全学的な視点から総合的に評価、自己点検・評価システムの評価） 専門審査分科会（教育課程、履修方法、教員組織等の専門的観点からの評価） 大学財政評価分科会 国・公立大学部会 私立大学部会（判定委員会及び相互評価委員会委員各1名、実務経験者、大学財政専門家） 異議申立審査会（JUAA関係者3名、外部有識者4名（1名は法曹関係者）） 相互評価委員会（正会員大学推薦候補者から評議員が選出16名、理事会指名4名、理事会指名による外部有識者4名） 全学評価分科会（教育研究上の組織、教員組織、施設・設備、管理運営等を大学の理念・目的に照らして全学的な視点から総合的に評価、自己点検・評価システムの評価） 専門評価分科会（教育課程、履修方法、教員組織等の専門的観点からの評価）	大学評価判定委員会（国公立大学関係団体10名程度、学協会及び経済団体等関係者5名程度から） 評価チーム（大学の教育研究分野・地域性を考慮した大学の関係者5名程度）1. 総研修時間 10
の研修者	1. 総研修時間 7時間30分 2. 内容 基準等の説明・質疑	1. 総研修時間 3時間40分 2. 内容 基準等の説明・質疑	1. 総研修時間10時間 2. 内容 基準等の説明・質疑、経験交流・実務
基準（項目）	「大学機関別認証評価実施大綱」	「大学基準」「修士・博士課程基準」「各分科会が評価する点検・評価項目、大学基礎データ項目」	「大学機関別認証評価実施大綱」
実施	準備	説明会（7～9月） 申請及び受付（9月末） 大学の自己評価担当者への研修（11～12月）	申請及び受付（9月末） 大学の自己評価担当者への研修（10～12月）
	留意	自己評価書の提出（6月末）6ヶ月	自己評価報告書提出（7月末）
	認証評価機関における評価	専門委員（評価担当者）の選考（6月23日） 評価部会開催（部会長等の決定・評価担当者への研修）7月上旬 書面調査の開始（～8月下旬） 評価部会開催（書面調査の分析結果整理、訪問調査の準備、8月下旬） 大学機関別認証評価委員会（書面調査の分析結果の審議・決定、9月中旬） 訪問調査（10月中旬～11月中旬） 評価部会開催（評価報告書原案の作成、11月中旬） 評価結果案 大学機関別認証評価委員会（評価報告書原案の審議・決定、1月中旬） 評価結果の通知（1月下旬）	自己評価報告書の検討・分析（8月～） 実地調査（9月末～11月末） 評価チーム調査報告書案取りまとめ（～12月末） 大学へ送付 調査報告書案への意見申し立て（1月） 評価判定委員会評価結果案の取りまとめ（1月末）
	方	意見の申し立て（2月） 申し立て審査会（3月上旬） 大学機関別認証評価委員会（申し立てへの対応審議、最終的な評価結果の確定、3月中旬）	評価結果案への意見申し立て（2月） 意見申し立て審査会による審査 評価判定委員会評価結果の確定（2月末） 理事会による評価結果の承認（3月）
	法		

公表	公表（対象大学への送付、web への掲載、文部科学大臣へ報告）公	公表（対象大学への送付、公表）（3月） 異議申立審査会、審査結果にもとづく修正（4月） 理事会による修正承認（4月） 評議員会による修正承認・大学へ通知（5月）	大学へ通知、社会へ公表、文部科学大臣へ報告（3月末）
期間	申し込み—公表 約18ヶ月 自己評価—公表約9ヶ月	申し込み—公表 約16ヶ月 自己評価—公表約11ヶ月	申し込み—公表 約18ヶ月 自己評価—公表約7ヶ月
評価の方式	1. 各基準ごとに適不適 2. 各基準ごとに改善が必要な事項、優れた取り組みを記載 3. すべての基準を満たしているか否かを公表 4. 選択的評価基準については、目的に照らしての達成状況を4段階で判定	1. 各基準ごとに4段階の達成度と教育研究については4段階の水準評価（全学審査・分科会報告書のみ） 2. 総合評価で可・不可・保留の判定を行い、大学基準への適不適 3. 各項目ごとに総評	1. 各基準ごとに適不適 2. 総合的に認定・保留・不認定の判定
改善・助言機能	1. 不適の場合は2年以内に追評価を受審可能 2. 各基準ごとに優れた点を記述するほか、改善・助言的項目は特になし	1. 評価周期の中間に当たる3年目に改善状況の報告を求める 2. 大学に対する提言として、総評の各項目ごとに「長所として特記すべき事項」「助言」「勧告」を記述	1. 保留には再評価により認定、一定の期間に再評価なければ不認定 2. 各基準ごとに判定理由と優れた点及び改善意見として課題を記述 3. 短所や問題点についての改革・改善につながるアドバイス記述
評価料	基本費用 200万円 1学部あたり30万円、1研究科あたり10万円	基本費用63万円 1学部あたり21万円 会員費用 35万円（+1部局10万円）	会員費用 年間25万円 基本費用 200万円 1学部あたり20万円、1研究科あたり10万円 実地調査費用の一部（宿泊費、会場費、昼食代）は大学負担 非会員は1周期分の会費相当額を負担（25万*7）

役割は、PDCA サイクルの導入にあるともいえる。

また、認証評価の対象は、本来機関ではあるが、いずれも、組織だけでなく教員個人の活動を対象とする項目がある（NIAD 基準 9-1-5、JUA5 教員組織（教育研究活動の評価）、JIHEE 基準 5-4-2）。認証評価は教員の個人評価を大学単位で促進する制度創設機能を付与されている。各大学での教員個人評価の導入は急速に進むであろう。

(3) 認証評価機関による重点の相違

教育研究や運営などの領域・分野には、認証評価機関によって重点の差がある。

NIAD の場合は、教育内容・方法・学生支援が全体の3分の2を占め、施設・設備や管理運営よりも評価項目・視点が重視されている。JUA の場合は、教育内容・方法が詳細であると同時に管理運営も相当重視されている。JIHEE の項目構成は比較すれば NIAD に近い。文部科学省との協議の中で、大学設置基準に沿ったチェックの機能を求められたことが反映しているのかもしれない。

国際交流・社会貢献など社会的連携に関する活動についての評価項目は、JUA・JIHEE では重視されているが、NIAD の場合には明確ではない。JIHEE は社会的責務に関する項目を含めて、社会の中の大学のあり方が重視されているといえる。

他方、NIAD の場合には、成績評価への異議申し立て（基準 5-11-3）、自己評価への学生参加（基準 9-1-2）などがあり、学生を支援の対象とするだけでなく、教育活動の中で積極的な位置づけを与えている。

(4) 管理運営の評価は外形的か機能まで含むのか

NIAD の基準では、管理運営については、組織形態・規模・権限の明確化・体制の整備など、外形的に確認できる評価の観点を中心となっており、実体的な機能については、管理運営組織と事務の機能（基準 11-1-1）、情報へのアクセス（基準 11-2-2）に限られる。

一方、JUA の場合には、教授会の活動の適切性（11管理運営（教授会）A 群）、教授会と学部長との権限関係の適切性（同 B 群）、教学組織と法人理事会との機能分担・権限委譲の適切性（同（教学組織と学校法人理事会との関係））など管理運営の実体面も評価項目となっており、NIAD より踏み込んだ内容となっている。NIAD は独立行政法人であり、国立大学法人評価との関係が密接である。一方、JUA は私立大学を包括しているため、経営と教学の関係はシリアスな問題であることが反映しているといえよう。

しかし、管理運営の評価指標や手法は一般的にあって確立しているわけではなく、専門的見地による判断に委ねられる。その場合、「適切」「不適切」のラインをどこで引来うかが課題となる。特に、学内運営をめぐる対立や抗争

表3 認証機関・対象高等教育機関別評価項目・観点の一覧（大学は学士課程のみ）

	大 学			短 大		高 専
	NIAD	JUAA	JIHEE	NIAD	JACA	NIAD
目的・理念	5	5	4	4	7	4
教育研究組織	9	2	10	5		3
教員及び教育支援者	10	19	12	8	8	6
教員	8	14	6	6	8	5
教員の研究活動	1	2	0	1		0
教育支援者	1	3	1	1		1
職員			5			
教育内容・方法（学士課程）	24	68	13	24	37	16
学生の受入	6	23	3	6	6	3
教育内容	6	27	10	6	13	2
教育方法	4	4		4	9	3
成績評価	3	5		3		1
教科外教育	0	1		0		2
教育の成果	5	8		5	9	5
学生支援等	11	26	10	11	22	10
学習支援	4	5	3	4	5	3
自主学習の支援	1	0	0	1		1
課外活動の支援	1	4	1	1	1	1
生活・就職支援	3	16	6	3	12	3
特別なニーズ対応	2	0	0	2	4	2
施設・設備	4	18	4	4	17	3
施設設備	3	13	4	3	10	2
資料	1	5		1	7	1
教育の質向上・改善	8	9	2	8	6	8
点検評価と質向上（組織）	7	9	2	5	6	6
点検評価と支援者の向上	1	0	0	3	0	2
財務	7	10	4	7	12	7
財務基盤	2	3	1	2	5	2
予算	3	5	2	3	6	3
監査	2	2	1	2	1	2
管理運営	11	34	7	11	25	6
管理運営体制	5	14	2	5	8	4
管理運営の方針	2	0	2	2	4	0
事務組織	(1)	10	1	2	6	0
点検・評価	4	10	2	4	7	2
研究活動	6	21		6	9	3
研究実施体制	3	11		3	5	2
活動と成果	3	10		3	4	1
社会連携	4	12	3	4	6	2
教育サービス	4	12	3	4	6	2
国際交流		8			3	
		8			3	
情報公開		3	2			
		3	2			
社会的責務			3			
	99	235	70	93	152	68
点検・評価・改善に関係項目	(21)	(30)	(5)	(21)	(16)	(15)

が顕在化している大学の評価をどのようにして行うのか、興味深い問題がある。

(5)「教育の成果」ないし「効果」の位置づけ

本来プロセス評価であるアクレディテーションにも、高等教育にアカウンタビリティが求められるに従い、達成した「教育の成果」や「効果」が評価項目として取り入れられる傾向にあり（アメリカについて福留 2005）、業績評価との接近が見られる。「教育の成果」ないし「効果」は、いずれの基準にも採用されているが、NIAD は、進級率、卒業率、成績評価、就職先、国家試験合格率、卒業生アンケート、学生の修得感、院生の研究発表、外部コンテストへの参加といった定量的指標にもとづいて判定し、JUAA はこれらの指標が明示されず、定性的な評価による傾向が強い。

定量化は政策評価においても評価の質の向上としても掲げられている。分野の多様性もあって、定性的な評価は共通合意を得にくいのも事実である。各大学が多様な定量的評価指標を設定して、教育活動の成果を測定し、有効性を蓄積しながら共通化が進むことが望ましい。

(6)評価結果の表示

評価から改善には「死の谷」とでも呼ぶべきギャップが存在し（羽田 2006、p.7）、そのため、ランキングやスコアによって評価結果を示すことで競争を促し、質の向上を図るという意見もあるが、大学間格差のもとでフェアな競争が成り立つかという疑問や、アクレディテーションの機能を変質させる恐れもある。JUAA は、達成度評価と水準評価を組み合わせしており、基準の達成結果を yes/no で評価するだけでなく、ランキングに利用可能な評価結果の提示が可能であるが、作業段階の「専門審査・評価分科会報告書」では使われるものの、最終的な評価書には水準評価の結果は記載されない。つまり、いずれの認証評価においても、ランキング・等級付けにつながる情報を慎重に排除しているといえる。

達成度・水準評価のような量的概念は、形式的には政策評価で今後焦点となる目的に照らした達成状況の数量的評価に類似しており、概念の明確化が必要である。

(7)評価に基づく改善機能

評価から改善にいたる筋道としては、勧告を通じた改善の促進を意図する JUAA のスタンスと、最低基準に沿ったチェックの機能を重視する NIAD、JIHEE の違いは大きい。

NIAD の基準は、各評価項目及び観点にそって、例示した資料・データ（「自己評価実施要領」）に基づき、基準への適合判定を行う組み立てになっており、最低基準へのクリアに焦点が置かれ、各基準ごとに優れた点を記述するほかは、改善・助言の項目はない。JIHEE の基準も同様である。他方、JUAA の場合は、大学に対する提言として、各項目ごとに「長所として特記すべき事項」「助言」「勧告」を記述、JIHEE は、各基準ごとに判定理由と優れた点及び短所や問題点についての改革・改善につながるアドバイスを記述することになっている。したがって、最終的な報告書においては、NIAD の場合は、改善事項は、学生定員の過不足のように明確な問題についてのみ指摘されるが、JUAA の場合は、詳細な助言が評価報告書に記載される。

4. 2006年度の認証評価結果の教訓

実際に行われた2006年度の認証評価結果はどのようなものであったろうか。

まず第1に指摘できるのは、仕切られた高等教育セクターに対応した受審状況であり、設置形態別に認証評価機関のすみわけと組織化が進行していることである（表1）。公立大学は NIAD と JUAA に分散した。同時に、認証評価は、日本私立大学連盟・日本私立大学協会に属しない私立大学（72、日本私立医科大学協会など）も JUAA ないし JIHEE の会員校となっており、個別大学をこえた大学のネットワーク化は、認証評価制度によって完成したともいえる。なお、各認証評価機関は、建前上は設置形態別に認証評価を行うわけではなく、各大学の戦略によって選択しうるものである。ところで、JUAA は国公立を包含する大学団体だが、相互判定審査を認証評価としているため、JUAA の認証評価を受けないと会員校の資格を失う。国立大学は、こうした状況を理解せずに受審機関の選定を行う傾向があり、

場合によっては大学の意思決定機関の議論や決定なしに認証評価作業に入るケースもある。

第2に、現時点での認証評価を受審した大学は、大学の改善・改革のために認証評価に積極的な位置づけを与え、活用していることである。比較的新設で大学の活動を見直すきっかけとし、自己点検評価を組織的に行うために、認証評価を位置づける大学（青森公立大学〔1993年開学〕；JUA、公立はこだて未来大学〔2000年開学〕；NIAD）や、新規参入分野の大学（大分看護大学；NIAD、青森県立保健大学・神戸市看護大学・石川県立看護大学・岐阜県立看護大学；JUA）などが典型例である。18歳人口減など厳しい経営環境にあつて、大学の組織改革を計画し、そのきっかけとして大学執行部が位置づけているケース（広島修道大学；JUA）もあげられる。ヨーロッパにおけるアクレディテーションやアセスメントなど質保証は、大学それ自身の活動に対応して有効であることが指摘されている（Brenna & Shah 2000, Schwarz & Westerheijden 2004）。

第3に、認証評価の質は、各大学の自己点検評価能力に依拠する要素が大きく、すでに評価に基づく改善に長い蓄積のある大学（金沢工業大；JIHEE）や、JABEE 受審によるデータ整備や教育の成果測定などが整備されたことによって（長岡技術科学大学・豊橋技術科学大；NIAD）、エビデンス・ベースの評価が可能になり、質の高い評価が行われていることである。ここでの質の高さとは、客観的指標による評価への一面化を意味するのではなく、カリキュラムや教育内容・学生授業評価など各種データを総合的に分析し、教育の強みと課題を明らかにしていることである。それは、Institutional Research としても新たな段階に達しているといつてよい。

第4に、自己点検評価の水準が向上しているのに対応して、認証評価機関の評価方法の向上課題もまた浮かび上がっている。NIAD の評価では、長岡技術科学大学に対して、学生の修得感の低さから基礎学力関係の能力育成を改善点としているが、大学自身の自己評価では具体的に授業水準の高さが原因として示唆されており、すでに踏み込んだ分析があつたのに認証評価結果では言及されていなかった（『大学機関別認証評価自己評価書』平成17年7月）。

一方、公立はこだて未来大学の評価では、大学院入学定員を充足できていない問題が、自己評価書にネグレクトされていたのが、認証評価で指摘されている。このケースだけから即断できないが、認証評価では定量的指標による問題指摘は可能だが、受審大学の自己評価以上にプロセスに踏み込んで教育改善課題を指摘することは積極的に行われていない。

また、NIAD の評価では、財務に関し、評価の視点「経常的収入の確保」（基準10- 1- 2）として科学研究費などの外部資金の獲得を指標に評価し、「適切な資源配分」（基準10- 2- 3）の根拠として学内競争的資金による重点的配分、学長裁量経費、教育研究活性化経費を指標に評価しているが、これらの経費はいずれも研究経費であり、しかも、目的指定的性格を帯びるため、恒常的教育や研究の財源的担保とは即断できないものであり、評価は単純すぎる。

以上からいえることは、評価の基礎となる高等教育研究の成果や到達点が摂取され、評価活動に十分に生かされているとはいえないことである。

第5に、評価と改善機能の関係をどう作るかは依然として大きな課題である。JIHEE の評価を受けたある大学は、大学設置基準上の必要教員数が不足していたが、受審の過程で4名充足した。このように、大学設置基準などの諸基準への適合性を保証する点では、認証評価は今後大きな役割を果たすことが期待できる。

しかし、それは最低基準に照らしての質保証であり、改善の機能をどのように果たすかは、必ずしも明確ではない。定員充足の問題は共通して認証評価によって指摘されることではあるが、当該大学では周知の事実である。課題であり努力しながらも充足できないところに深刻な問題がある。仮に、認証評価によって指摘され、大学全体として努力して充足したとしても、その結果は、質の低い学生を入学させて教育の質が低下することにもなりかねないのがシビアな現実なのである。

JUA のように、助言を行うのもひとつの方法ではあろうが、あまりに詳細すぎるとの印象も否めない。たとえば、看護系大学に対して、図書館の休日開館についても助言しているが、NIAD の評価では、同じ看護系大学で休日開館を行っていない大学に対する問題指摘はない。具体的かつ詳細だから有効というものでもない。訪問調査インタビューでは、認証評価に対し、単なる最低基準のクリアではなく、特色を評価し自分達の大学の位置を知りたい（ただしランキングではなく）という、率直な期待も複数の大学で語られた。大学の改善に資する評価のあり方は、認証評価のメタ評価を通じてさらに追求されるべきだろう。

5. むすび—認証評価の今後と課題

筆者は、設置形態別の認証評価機関という枠組みは、調査開始以前はネガティブに感じていたが、重層的な日本の高等教育構造に対応し、質保証の役割を果たしつつあると考えている。認証評価の機能・役割は、この重層性に対応してかなり異なるものになると予測する。高等教育行政にとっては、大学設置基準への適合を問う事後評価として、ボーダー大学へのチェック機能が期待され、その点では今後大きな役割を果たしていくと思われる。

大規模総合大学においても、認証評価は現実の課題となりつつあり、受審機関と時期を決定しつつある。国立大学においては、法人評価の中期目標評価と時期的に接近し、教育研究に関する中期目標評価の方法が明確に示されていないため、負担を勘案して時期を重ねるかどうかは課題であり、大学によって同時期にするケースもあるが、ずらずケースもある。法人評価は、基本的に業績評価であり、各大学は、文部科学省から例示された中期計画の事項に沿った中期計画・年度計画を策定したが、この形式は大学の計画的運用に対応したものではなく、認証評価を通じた改善機能の方が改善につながる可能性がある。

しかし、認証評価が改善機能を果たすためには、次のような課題がある。

第1は、自己評価から最終評価までの期間の短縮である。7～11ヶ月要し、評価に使用するデータとは2年近くずれる場合もある。評価結果を大学の改善に反映させようとするれば、さらに期間を要し、改善結果が出る前に次期の認証評価に入ることになりかねない。訪問大学でも、評価結果から改善へのプロセスを明確に設定しているところはほとんどなかった。

7年間の周期をどう見るかという問題もある。教育プログラムは大学院まで視野に入れると、完成まで9年間かかるので、教育のサイクルと認証のサイクルは対応しているわけではない。

第2には、教育の質向上の改善へ寄与するとすれば、項目・観点を指標によって評価するだけでなく、カリキュラムや施設・設備、クラスサイズ、教授方法など教育組織と活動を通じて、学生の知識・技能の開発を行うプロセスを明らかにし、その因果関係を想定したロジックモデルに基づくセオリー評価を導入することが必要である⁴⁾。機関別認証評価は、JABEE などプログラム評価との組み合わせによって、より有効となるのと考えられる。JABEE は、工学部の学科間でも温度差はあるが、教育の成果とそれを支えるメカニズムを明確に示して評価する点で、組織的活動としての教育のあり方を明確にし、構成員の理念共有を促進して機関別評価にも対応する能力を高めている。

第3に、これからの問題としては、2007～2010年の間に、年間144の大学、91の短大が受審する状況で、認証評価の質が確保できるかという問題である。評価方法の精緻化もさることながら、評価者の質と量の確保、訓練・養成は認証評価の定着には不可欠である。

注

- 1) 高等教育に関連する評価制度は、大学に固有の評価制度として、①自己点検評価、②機関別認証評価、③専門職大学院認証評価、④大学基準協会の加盟審査及び相互評価（認証評価）、⑤国立大学法人に対する中期目標計画及び年度計画の実績評価、⑥公立大学法人に対する実績評価がある。機関別ではないが、大学で行う教育を対象とするものに、⑦JABEEなどの専門教育団体によるプログラム評価がある。また、高等教育全体に間接・直接にインパクトを与えるものとして、⑧政策評価（行政機関が行う政策の評価に関する法律、2002年4月施行）及び⑨独立行政法人評価がある。さらに、⑩日本医療機能評価機構、⑪ISO（国際標準化機構）の審査制度も大学組織の一部を対象とした評価機能を持っている。このほか、類似の機能を持つものとして、⑫学校法人に対する監事監査、⑬国立大学法人に対する監事監査、⑭会計監査人による監査が存在している。
- 2) 評価の質の向上の具体化は、府省横断的に評価を行う総務省行政評価局『政策評価の点検評価—評価の実効性の向上に向けて—』（平成18年3月）からうかがうことができる。そこでは、実績評価の課題としては、所管する政策の特性を勘案しつつ、基本計画等においてあらかじめ達成しようとする水準を数値化等によって具体的に特定すること、達成水準が特定できないものについては、総合評価や事業評価によることが指摘されている。また、事業評価についても、あらかじめ期待される政策評価を把握することが必要とされている。
- 3) メンバーは、羽田のほか、大場淳、黄福涛、田中正弘、米沢彰純、福留東土、杉本和弘、渡邊（黒田）あや、

小貫有紀子であり、第9回日本高等教育学会で発表した。以下の部分は、この共同研究の成果の一部である。研究の結果は、『COE 研究シリーズ 大学改革における評価の機能と役割』として2007年刊行予定である。

4) セオリー評価については、龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』（多賀出版、2000）参照。

参考文献

Brennan, John & Shah, Tarla 2000, *Managing quality in higher education: an international perspective on institutional assessment and change*, OECD, SRHE.

福留東土 2005、「米国のアクレディテーションにおけるアウトカム評価の動向」『COE シリーズ16 高等教育の質的保証に関する国際比較研究』（広島大学高等教育研究開発センター）.

Harvey 2004, “Transforming Quality valuation”, *Quality in Higher Education*, Vol.10-2.

羽田貴史 2004、「大学組織の変容と質的保証に関する考察」『高等教育システムにおけるガバナンスと組織の変容 COE 研究シリーズ8』、広島大学高等教育研究開発センター.

羽田貴史 2006、「大学評価、神話と現実」『大学評価研究』第5号.

Schwartz, Stefanie & Westerheijden, Don.F.(eds.) 2004, *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*.

総務省行政評価局政策評価官室 2001～2004、『政策評価関係資料 諸外国の政策評価制度の概要』1～7.

田中秀明 2005、「業績予算と予算のマイクロ改革（上）」「同（中）」「同（下）」『機関行政管理研究』No.110～112.